

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas representa uno de los elementos fundamentales de la democracia contemporánea y de los derechos políticos de última generación. En *El contrato social*, Jean-Jacques Rousseau escribió: “El hombre nace libre, pero en todos lados aparece cargado de cadenas”. La democracia tiende a liberar al ciudadano del despotismo característico de otras formas de gobierno y deposita en él la soberanía que otrora ostentaban por sí y para sí los reyes y déspotas. Y sí, como reza el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo...”, es decir, el pueblo, el ciudadano, tiene el inalienable derecho a saber lo que se hace y cómo se hace, en su nombre.

De manera que la obligación de los gobernantes y funcionarios del Estado de informar y justificar las decisiones que toman en el ejercicio de sus cargos, y, en su caso, ser sancionados por la inobservancia de sus deberes públicos, se inscribe, entonces, en el núcleo fundamental del sistema democrático de nuestros días, ya que “una de las características definitorias de la democracia liberal es que uno de sus motores fundamentales lo constituye la evaluación del ciudadano respecto del desempeño del gobierno, cuya única fuente

de legitimidad será el cumplimiento cabal de las funciones que la sociedad le haya encomendado” (López Ayllón, 12).

A su vez, la obligación de informar y justificar las decisiones de gobierno implica someterse al escrutinio público. Dar cuenta y cuentas, implica proporcionar a las personas integrantes de la comunidad política de que se trate, la República, la entidad federativa o el municipio, la información de lo actuado, e incluso de lo que se planea hacer. Hasta hace pocos años, tal ejercicio se realizaba mediante los informes de gobierno. Merced a las persistentes exigencias de la sociedad civil, la obligación de rendición de cuentas abandonó su antiguo carácter casi ritual y episódico para constituir, de modo paulatino, un sistema permanente, en el que las instancias especializadas realizan revisiones periódicas del uso de recursos, las metas logradas y la conformidad con la ley de lo actuado, poniendo al alcance del público los resultados de ese ejercicio. Al mismo tiempo, se ha tendido a fortalecer la capacidad de las personas de requerir al gobierno datos e información sobre acciones realizadas y por realizar.

Así, la rendición de cuentas se ha convertido en una acción de levantamiento del velo de la opacidad, de aseguramiento de que las actividades de gobierno se orientan al interés público, y de transparencia. Se escruta y se da cuenta al público de lo escrutado. El círculo virtuoso se complementa con el derecho ciudadano a acceder a la información pública, a conocer paso a paso y sin necesidad de esperar al cumplimiento de plazos legales de revisión por las instancias especializadas, la información que los entes públicos generan, administran o poseen.

La rendición de cuentas involucra, por tanto, el derecho a recibir información, adicional a la que por obligación legal debe ser divulgada por las instancias de gobierno. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. En materia político-electoral, a la dimensión rendición de cuentas de los partidos políticos se le ha denominado como “fiscalización”.¹ Pero el acto de revisión a cargo de la autoridad fiscalizadora no agota las dimensiones del tema.

1 Se trata de un concepto evasivo que, en palabras de Andreas Schedler, presenta “límites borrosos y una estructura interna confusa”. En este trabajo, la concebimos como “...la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, p. 12).

El artículo 41 de la CPEUM define a los partidos políticos como “entidades de interés público”. No son instancias de gobierno, pero ejercen recursos públicos y, de modo indirecto mediante sus programas políticos y la acción de sus militantes electos, inciden en las decisiones de gobierno. Tampoco son entes privados, ya que constituyen el medio predominante de acceso al poder y en consecuencia tienen responsabilidad pública. De manera que son unas *rara avis* que requiere un tratamiento especial en cuanto a los mecanismos para transparentar y rendir cuentas de su quehacer.

De ahí que el mecanismo de rendición de cuentas a que se adscriben posea características particulares, acordes con su naturaleza jurídica y política. No son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), cuyo ámbito está circunscrito a los entes públicos, sino por el Instituto Nacional Electoral (INE); y la fiscalización que se les aplica no versa sobre el cumplimiento de metas y programas de trabajo formalizados, sino sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos que emplean, así como del fin legal y acorde a su naturaleza al que aplican los recursos.

Pero la rendición de cuentas no termina allí. Existe un amplio catálogo de rubros informativos que, por disposición de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los partidos deben hacer públicos; asimismo, las personas tienen derecho a solicitar información que se encuentre en poder de las organizaciones políticas y de recurrir al órgano garante, en caso de negativa de acceso o entrega de información incompleta.

De esta manera, la rendición de cuentas de los partidos políticos presenta tres dimensiones: la revisión del legal origen, monto y destino de los recursos económicos que emplean (fiscalización), a cargo de la autoridad electoral; el derecho de las personas a saber, regulado simultáneamente en la normativa electoral y en la de acceso a la información, y el cumplimiento general de sus obligaciones en materia de transparencia, cuya vigilancia se encuentra encomendada al sistema de órganos garantes. Así, la vertiente sancionatoria en caso de incumplimiento, resulta de la acción de dos instituciones especializadas del Estado —el INE y el Instituto Nacional de Trans-

parencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)—, y, sobre todo, se expresa en la capacidad de los ciudadanos de premiar o castigar con su voto el desempeño de los partidos y de los funcionarios, electos o designados, que por su conducto han ejercido cargos públicos.

A diferencia de muy diversos entes privados que reciben recursos públicos y, por tanto, se encuentran obligados a comprobar su correcta aplicación, sin que sea válido auditar los que por sí mismos recaudan de los particulares, los partidos políticos deben dar cuenta de la totalidad de sus recursos, sean estos de origen público o privado. Es equivocada la percepción de que la fiscalización política se encuentra restringida a la revisión del financiamiento público.²

Mediante la acción fiscalizadora del INE, se establece una relación positiva entre partidos y ciudadanos. De manera indirecta, los ciudadanos ejercen control sobre los partidos, al elegir a sus candidatos a los diversos cargos de elección popular. Al transparentarse cuánto y en qué aplican recursos los partidos, así como la conformidad con la ley de sus ingresos y gastos, los ciudadanos adquieren información certera, verídica, que les puede auxiliar a decidir el sentido de su voto, además de la posibilidad que tienen en todo tiempo de requerir información específica a los partidos mediante el ejercicio de su derecho de acceso a la información.

Al hacer referencia al carácter certero de la información resultante del proceso fiscalizador, aludimos a que se trata de información acertada, cierta, verdadera. Esta característica implica una alta responsabilidad para la autoridad fiscalizadora.³ La fiscalización de los recursos que emplean los partidos políticos es un bien público que debe producirse con las más altas exigencias técnicas, pero

- 2 Las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que buscan convertirse en partido político, nacional o local, y las asociaciones civiles que se constituyen para la búsqueda del apoyo ciudadano en favor de un candidato independiente, no reciben financiamiento público, pero son igualmente fiscalizadas en razón de un importante asunto de interés público: asegurar su independencia económica frente a intereses o financistas particulares.
- 3 Schedler alude al problema de “controlar a los controladores” (*op. cit.*, p. 37). No lo abordaremos aquí. Sin embargo, es de tener presente que la transparencia se opone a ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, lo que significa que la información sobre lo revisado implica también información sobre el revisor. Así que en este trabajo será inevitable un pronunciamiento sobre el modo como la autoridad fiscalizadora arriba a algunas conclusiones sancionatorias.

también con realismo y sensibilidad ante la naturaleza de estas asociaciones políticas y las circunstancias en que se desarrolla el quehacer partidista.

Así que la autoridad fiscalizadora no está llamada a constreñir su actuación a la simple ortodoxia contable, ni mucho menos a sobreponer en los hechos realmente acontecidos su particular visión sobre lo que debieron hacer los partidos y candidatos. Los principios de objetividad, profesionalismo, imparcialidad, independencia, certeza, legalidad y máxima publicidad, establecidos en el artículo 30, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, guían y deben guiar un quehacer cuyo destinatario y beneficiario último es el ciudadano. Es menester, en consecuencia, observar qué hace la autoridad en materia de fiscalización política y cómo lo hace, para justipreciar los resultados que ofrece al público e identificar, en su caso, ventanas de oportunidad.

No es cosa menor, pues el correcto uso de los recursos públicos que reciben los partidos y los de carácter privado que les han confiado los ciudadanos, resulta fundamental para el desarrollo de nuestro sistema de partidos, para el fortalecimiento de la democracia, y para asegurar que los partidos no dependan de patrocinadores que les aparten del interés público o que no reciban recursos de manera extralegal o ilegal.

Pero, como hemos señalado anteriormente, la fiscalización constituye solo un aspecto de la rendición de cuentas. Por ello, su análisis debe complementarse con la satisfacción que se brinda al derecho de las personas a saber; la oportunidad y calidad de la información que los partidos deben publicar conforme a las obligaciones de transparencia, tanto comunes como específicas que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la integralidad de las respuestas que se brindan a las solicitudes de acceso a la información y, en su caso, la acción convergente del órgano garante en la materia y de la autoridad electoral.

Para ello resulta relevante analizar el proceso paulatino de origen y desarrollo de la fiscalización política en México, con el fin de ilustrar el marco general al que actualmente responde. Por razones sis-

témicas, de estricta naturaleza política, la materia electoral estuvo en algún momento a la vanguardia de la transparencia proactiva. Sin embargo, el desarrollo de un campo especializado en materia de acceso a la información pública, representado por el INAI y sus correspondientes en las entidades federativas, ha generado nuevas exigencias e incentivado mejores prácticas orientadas a satisfacer de modo más integral el derecho ciudadano a saber y la rendición de cuentas misma. Ello induce una mirada más amplia de la fiscalización política.

El presente trabajo tiene alcances y propósitos específicos. Tiene una misión de divulgación; el recurso a muy diversas fuentes para indagar sobre la materia de cada apartado está al servicio de ese propósito. Es un ensayo sobre una temática poco explorada: la vinculación entre el mundo electoral y el derecho a la transparencia. Al mismo tiempo, pretende poner al alcance del lector una dimensión del mundo electoral cuyo talante técnico a veces resulta incomprensible.

Un punto fundamental reside en sostener que la autoridad electoral no solo debe emitir un pronunciamiento sobre el uso que los entes obligados dan al dinero público y privado que les ha sido confiado y, en su caso, aplicar las sanciones de ley, sino también debe efectuar un esfuerzo de objetividad y pulcritud técnica y jurídica en las revisiones, de manera que la información resultante sea certera, veraz y oportuna, pues solo de esa manera puede contribuir a una opinión pública más y mejor informada y a que el ciudadano cuente con más elementos para emitir su voto.

Para tales propósitos, en el primer capítulo abordaremos la evolución observada en el marco regulatorio, intentando hacer dialogar los dispositivos legales de dos campos interrelacionados, pero que poseen características y expresiones propias, la materia electoral y el campo de la transparencia y acceso a la información.

El segundo capítulo está dedicado a analizar los tres primeros ejercicios de aplicación de la reforma constitucional y legal de 2014 que, entre otros muchos objetivos, se orientó a hacer más expedito y técnicamente más riguroso y claro el modelo de fiscalización, con efectos importantes en cuanto a la oportunidad y certeza de la información que la autoridad fiscalizadora pone a disposición del público.

Finalmente, el tercer capítulo interroga la fiscalización practicada a las campañas federal y locales de 2018, con el fin de explorar los alcances y límites del nuevo modelo de fiscalización. El cúmulo extraordinariamente elevado de información resultante de los procesos fiscalizadores y su naturaleza estrictamente especializada hacen necesaria una mirada panorámica que no se detiene en campañas particulares, sino que intenta identificar problemáticas generales de aplicación del modelo y ventanas de oportunidad para su mejora.

Los objetivos de este trabajo son, ciertamente, limitados, pero constituyen una invitación a propiciar diálogos interdisciplinarios e interinstitucionales que favorezcan el enriquecimiento de nuestra institucionalidad democrática como un todo. Como corresponde a todo sistema democrático, el resultado apetecido para el largo plazo es un conjunto de órganos del Estado dotados de principios más sólidos, mayores destrezas técnicas y mejores prácticas que renueven y fortalezcan el vínculo entre gobernantes y gobernados.